



Centre for Economic and Regional Studies
Institute of World Economics

Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont
Világgazdasági Intézet

Műhelytanulmányok 135.

2019. november

Simai Mihály

A HETVENÖT ÉVES ENSZ ÉS A MULTILATERÁLIS
EGYÜTTMŰKÖDÉS JÖVŐJE A POLARIZÁLÓDÓ ÉS
SZÉTESŐ VILÁGBAN

MT

Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Világgazdasági Intézet

Műhelytanulmányok 135. (2019) 1–32. 2019. november

A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

szerző:

Simai Mihály

akadémikus

Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont
Világgazdasági Intézet

email: simai.mihaly@krtk.mta.hu

Minden itt kifejtett vélemény és következtetés a szerző sajátja, mely nem minden esetben tükrözi a Világgazdasági Intézet, illetve a Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont kutatóinak véleményét, vagy a Magyar Tudományos Akadémia álláspontját

ISBN 978-963-301-695-4

ISSN 1417-2720



„Globálisan, a világ népei az emberi történelemben a legmagasabb életszínvonalat élvezhetik, Nemzedékünk példátlanul magas tudományos és technikai és anyagi forrásokkal rendelkezik, amelyet olyan fejlődés érdekében kellene felhasználnunk, amelyik mindenki számára fenntarthatóbb és egyenlőbb jövőt biztosít. Ezzel szemben ez talán az első nemzedék, amelyik a világrendet az összeomlás küszöbére viszi.”¹

„The Future We Want, the UN We Need: Reaffirming Our Collective Commitment to Multilateralism”²

A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

Simai Mihály³

JÖVŐORIENTÁLT VISSZATEKINTÉS

2020-ban 75 éves lesz az ENSZ. Tanulmányom ennek jegyében jövőorientált áttekintést kíván adni a világ geopolitikai, gazdasági és társadalmi viszonyairól, „átszöve” a multilaterális együttműködés helyzetével, és az ebben központi szerepet játszó világszervezettel.

¹ World Economic Forum, Global Risk Report 2018, Klaus Schwab bevezetőjéből

² Az ENSZ 74.Közgyűlésén kialakított jelmondat a 75. évfordulás globális programokra

³ akadémikus, kutatóprofesszor, vezető tanácsadó, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Világgazdasági Intézet, Tóth Kálmán utca 4, H-1097 Budapest, Hungary
Email: simai.mihaly@krtk.mta.hu,

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

Az ENSZ 2020 szeptemberéig folyamatban lévő 74. közgyűlésének általános vitájában az ENSZ főtitkára a Közgyűlésnek benyújtott éves jelentését a következő szavakkal kezdte: „Ahogy közeledünk az ENSZ 75. évfordulójához, aggódom a világ állapota miatt, de bátorít az, hogy tudom, mire vagyunk képesek az emberek szolgálatában.”⁴ A vitában felszólalók többsége is hasonló aggodalommal tekintette át a világhelyzetet és ismertette országa kormányának nem minden kérdésben bizakodó, de alapján pozitív véleményét a közös célok és támogatásának fontosságáról.

A „kerek” évfordulók az egyén életében gyakran alkalomként szolgálhatnak arra, hogy visszatekintszen addig megtett életútjára, végiggondolja helyzetét és elmélkedjen kilátásairól, jövőjéről. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének kerek évfordulóit is alkalmasnak szokták tekintenie erre. A jövőorientált visszapillantás jelenleg azért időszerű és fontos, mert hetvenöt évvel kialakulásának kezdetei után ismét veszélybe került az a világrend, amelynek alapjait a szövetséges, demokratikus nemzeteket képviselő hatalmak, a második világháborút kirobbantó náci-fasiszta rendszerek államai és csatlósai felett aratott győzelmük után rakták le.⁵ Egyes fontos államok kormányait képviselő személyiségek azoknak a szervezeteknek és programoknak legitimitását vonják kétségbe vagy tagadják, amelyeknek irányításában, munkájában maguk is részt vettek. Egyes államok vezetői nemcsak az ENSZ-et, hanem gyakorlatilag a multilaterális együttműködést egészében véve illegitim arcnélküli bürokráciának bélyegezik és nacionalista, neoabszolutista módon saját államuk hatalmának növelését tekintik a nemzetközi együttműködés fő céljának. Ennek egyik sajátos (de nem egyedüli) megnyilatkozása volt Trump amerikai elnök felszólalása a világszervezet közgyűlésének általános vitájában 2019 szeptemberében.

Az ENSZ munkájával, helyzetével és jövőjével kapcsolatban sok bírálója és ellensége azzal érvel, hogy a világszervezet elévült. Alapokmányát a szövetséges

⁴ 2019 Report of the Secretary General on the Work of the Organization. Introduction. New York 2019.

⁵ Az Egyesült Nemzetek Szervezete a második világháború időszakának viszonyai között „született”. Az Egyesült Nemzetek Deklarációjának dátuma 1942. január 1. A határozat arról szól, hogy az új szervezet neve „Egyesült Nemzetek” legyen, egyértelműen a deklaráció eredetére utalva. 1944-ben a nagyhatalmak Dumbarton Oaks-i megbeszéléseinek keretében a jövő békeműveleteiről folytatott tárgyalásaik során a tengelyhatalmakkal kapcsolatos tapasztalatokból kiindulva határozták meg a létrehozandó világszervezet feladatait.

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

hatalmak 1945-ben fogalmazták, s azóta a világ radikálisan megváltozott. Ez természetesen tény. Megfelelnek azonban arról, esetleg nem is akarják figyelembe venni, hogy az ENSZ nem maradt változatlan. Tagjainak száma 50-ről 193-ra nőtt, átfogó hálózattá fejlődött. Jelentős képességeket fejlesztett ki új, innovatív programok, javaslatok kidolgozására és megvalósítására, hatékony projektek tömegét kezdeményezte az újabb kihívások és problémák kezelésére. Tény az is, hogy sok területen további szervezeti reformok lennének szükségesek. Az ENSZ a 21. század jelenlegi szakaszában azonban nem jellemezhető olyan new yorki bürokráciaként, amelyik megrekedt eredeti felhatalmazásánál. Az évtizedek során kialakult rendszere az elmúlt háromnegyed évszázad során különböző intézmények, operatív, tudományos, polgári és katonai szervezetek, programok, államközi szerződésekben foglaltak érvényben tartását célzó és „működtető” titkárságok operatív feladatokat betöltő globális hálózati rendszerévé fejlődött. Ez a rendszer a mai világ minden kérdésével képes érdemben foglalkozni: a világegészségügytől a nukleáris rendszerek ellenőrzéséig, a gyermekek ügyétől a világűrre és a tengerekig. Az „ENSZ-család” szervezetei területileg is behálózzák a világot. Az állampolgárok életük szinte minden területén, a vállalatok és különösen az államok valamennyi kontinensen működésük valamilyen összefüggésében kapcsolatba kerültek az ENSZ rendszerével. Az államok továbbra is életben és működésben tartják a világszervezetet, amelynek globális mandátuma egyértelmű lehetőséget ad együttműködésükre, sőt, felelősségre vonásukra is az együttélés normáinak vagy saját állampolgáraik jogainak súlyos megsértése esetén.⁶

A 74. közgyűlés általános vitája (amely az utolsó ilyen esemény a 75. évforduló éve előtt) azonban azt is nyilvánvalóvá tette, hogy a világ lakosságának túlnyomó többsége

⁶ Nyilvánvaló, hogy az államok politikai, gazdasági, társadalmi és természeti környezeti „sebezhetősége” eltérő. Az ENSZ és a különböző szakosított szervezetek szakértői specifikus mérlegeket készítenek például az egyes államok politikai, gazdasági, környezeti helyzetéről, egészségügyi és emberi jogi viszonyairól, a társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségek következményeiről ennek megvilágításához. A megrázkódtatások és a zavarok jellege, forrásai, méretei, az adott ország kitettsége vannak a mérleg egyik oldalán. A másik oldalon természeti adottságai, társadalmi képességei, politikájának minősége, rugalmassága, a gazdaság és a társadalom alkalmazkodó- és tűrőképessége, valamint a nemzetközi biztonságot segítő globális intézményes garanciák állnak. A világszervezet statisztikai hálózatai rendelkeznek a világ leghatalmasabb adatbázisával és képességekkel a trendek és folyamatok összehasonlító mérésére. Ezek nagymértékben segítik a közös feladatok megfogalmazását és az együttműködést.

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

az ENSZ Alapokmányában foglalt alapvető értékeket és célokat, amelyekre a második világháború óta működő multilaterális rendszer épült, továbbra is időszerűnek tartja. Elismerik és nagyra értékelik szerepét százmilliók segítségével, életben maradásában. Aligha akad bolygónkon olyan ember, aki olyan világban szeretne élni, amelyben különböző politikai és gazdasági korlátozások zárják el egymástól az államokat, hatalmi politikák állandósítják a háborús feszültségeket és a milliók halálát eredményező összeütközéseket, amelyekben a jogtiprás, a nyomor százmilliókat tart fogságában.

Tény azonban az is, hogy több oldalról is bírálják vagy támadják a világszervezetet. Sok fejlődő országban tekintették, és néhol tekintik ma is az Egyesült Államok vagy általában a nyugati hatalmak eszközének, „trójai falovának”, amelyet a Nyugat érdekei és értékviszonyai konstruáltak. Ezt egyes államok politikusai különösen az emberi jogokkal kapcsolatban hangsúlyozzák. Ezzel szemben vannak politikusok, akik azért bírálják, mert túlságosan is igyekszik kiterjeszteni bizonyos társadalmi, etnikai vagy vallási csoportok jogait. Nyugati országok szakértői és politikusai gyakran azzal érvelnek, hogy a tagállamok többsége nem felel meg az Alapokmányban foglalt követelmények jelentős részének. Egy Varsóban 2000-ben rendezett világkonferencián ezért például azt javasolták (történetében nem először), hogy az ENSZ helyett létre kell hozni a demokratikus államok világszervezetét. Követelményeiknek az ENSZ tagállamai közül kb. 60-70 állam felelne meg. Különböző formákban továbbra is megfogalmazódnak ilyen javaslatok. Azok a politikusok vagy szakértők, akik a világszervezetet államuk külpolitikai eszközének tekintik, s csak ebben a vonatkozásban tartják szükségesnek közös szabályait és akcióit az ENSZ és általában a multilaterális együttműködés legitimitását, más területeken kétségbe vonják. A jelenlegi helyzetben azért a legveszélyesebbek az Egyesült Államok kormányzatának és különösen elnökének állásfoglalásai és egyes döntései a világszervezettel és általában a multilaterális együttműködéssel kapcsolatban, mert az USA a legjelentősebb és továbbra is meghatározó szereplője a globális szervezeti együttműködésnek.

A történészek számára nehéz feladat lenne az elmúlt hét és fél évtized viszonylag nyugodt, stabilnak tekintett időszakainak, gazdasági és politikai válságainak, a nukleáris világháború közvetlen veszélyeként jellemzett hatalmi konfrontációinak, kisebb-

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

nagyobb háborúinak, az emberi jogok részleges győzelmeként deklarált megállapodásoknak, népirtásként nyilvántartott polgárháborús eseményeknek objektív, az ENSZ szerepével is átszőtt elemzése⁷.

Összehasonlítva az előző évszázadok új világrendet formáló kezdeményezéseivel, például a Szent Szövetséggel vagy a Népszövetséggel, az ENSZ-rendszere sokkal átfogóbb, hatékonyabb szerepet játszik egy történelmileg példa nélküli, állóan bonyolult világrendben. A világszervezet Alapokmányában szereplő értékrendjében központi fontosságúnak tartom továbbra is az emberek érdekeire és szükségleteire koncentráló humanizmust, az elkötelezettséget az emberek békéjének, boldogságának és jólétének előmozdítására. Más nézetek képviselői elsősorban a világszervezet intézményrendszerébe és gyakorlatába, közös szabályaiba beépített "liberális internacionalizmus" fontosságát hangsúlyozzák.

A történészeknek választ kellene adni arra is, hogy mikor és milyen kérdésekben segítette a világszervezet egyes államok politikáját, s melyek számára jelentett korlátokat hatalmi céljaik elérésében? Érdekes téma lenne az is, hogy a világszervezet mennyiben szolgálhatta azoknak a kisebb államoknak a politikáját, amelyek az Egyesült Nemzetek Szervezetét szuverenitásukat biztosító lényeges pajzsnak és fórumnak tartották. Mennyire vehettek részt ezek az országok súlyuknál nagyobb mértékben a világ ügyeinek intézésében? Fontos része lenne e történelemnek az ENSZ szerepe a nemegyszer terrorizmusnak bélyegzett nemzeti felszabadító harcok támogatásában, a világbirodalmak szétesésében, új államok születésében és megszervezésében, vagy például 1956-ban a magyar kérdésben. Konkrét választ kellene adni olyan kérdésekre is, hogy jobban működött-e a világszervezet a viszonylag nyugodt, stabilnak tekintett időszakokban, mint a gazdasági és politikai válságok, a nukleáris világháború küszöbének jellemzett hatalmi konfrontációk, illetve a különböző kisebb-nagyobb háborúk idején, vagy épp ellenkezőleg? Minek és kiknek volt köszönhető az ENSZ sikeres fellépése a konfrontációk kiszélesedésének megakadályozásában vagy a

⁷ A politikai történetírásban egyetlen érdekes kísérlet volt mindennek legalábbis részleges áttekintésére: "Az ENSZ intellektuális története" c. globális projekt, amelyik azonban döntően a világszervezet történetében különösen jelentős szerepet játszó személyiségek visszaemlékezéseire épült, és főleg az ENSZ gazdasági és társadalmi fejlődésben játszott szerepét vizsgálta.

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

béketeremtésben? Ezzel kapcsolatban fel kellene tenni a kérdést, hogy eddigi létének és tevékenységének legnagyobb és egyértelmű eredménye volt-e az, hogy az emberiség elkerülte mindeddig a legrosszabbat: egy új világháborút vagy a két világhatalom kölcsönös elrettentési politikáját? Esetleg mindkettő? Nem elhanyagolható ugyanis az a szerep, amelyet az ENSZ a szembenálló tömbök államai számára kényes és igen veszélyes helyzetekben betöltött: az ENSZ adott főtitkára sokszor „közvetített”. A szervezet keretei, new yorki központjának „szalonjai” pedig helyszínt biztosítottak a csendes diplomáciához, a találkozókhöz a harcoló felek között (pl. a koreai és a vietnami háború idején, a különböző közel-keleti válságokban). Érvényesíteni tudott bizonyos fokú fegyvelmező erőt még a világhatalmak esetében is, s meg tudta akadályozni, hogy az 1945 óta lezajlott több mint 300 kisebb-nagyobb háború kiszélesedjék.

A történelem önálló fejezeteiként kellene megírni az „ENSZ-család” szerepét a globális gazdasági és társadalmi fejlődésben, az emberi jogok kiterjesztésében, továbbá a nemzetközi jog új fejezeteinek megszületésében. További fontos feladat lenne annak megírása, hogy a világszervezet munkáját és a világ helyzetét mennyire befolyásolta tagállamainak eltérő politikai kultúrája, amelynek részben kifejeződése volt, része volt, s mindmáig maradt olyan „tudathasadásos” állami politikák tömege, amelyeket az jellemzett, hogy a nemzetközi fórumokon hangsúlyozták nyitottságukat és elkötelezettségüket a világ közös problémáinak közös kezelésére, sőt egyre újabb feladatokat fogalmaznak meg az ENSZ számára – nemzeti politikájukban azonban nemcsak megfélemlkeztek minderről, hanem saját, általában rövidtávú érdekeikből kiindulva bírálták vagy támadták a világszervezetet, és továbbra sem biztosítják számára a szükséges anyagi eszközöket.

A világszervezet elmúlt évtizedei arról tanúskodnak, s ez pozitív tény, hogy a csaknem négyszeresére szaporodott tagjai közül az Alapokmányában foglalt értékeket és célokat nyíltan egyetlen tagállama sem tagadta meg. Igaz viszont az is, hogy ezek érvényesülése gyakran messze elmaradt a tagsággal kapcsolatos kötelezettségektől.

Az Alapokmány a hidegháborús, bipoláris világban és az azóta tovább változó hatalmi viszonyok mellett is lehetőségeket adott az államok közös érdekeinek megkereséséhez és közös politikák kialakításához, megvalósulásához. Az ENSZ

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

rendszerének működése, elemző és normatív munkája, ajánlásai, tanácsadói tevékenysége, olyan hosszú távú fejlesztési programjai, mint a világterv, a millenniumi fejlesztési célok és a fenntartható fejlődés elősegítésének programja, a népesedéssel és a gazdasági fejlődéssel foglalkozó szervei, humanitárius, menekültügyi, emberi jogi, béketeremtő és békefenntartó intézményei az elmúlt hetvenöt év során jelentős mértékben járultak hozzá ahhoz, hogy a globális problémák és zavarok ne terebélyesedjenek kezelhetetlen válságokká. Világkonferenciái középpontjukba állították a globális témákat, azaz az éghajlati viszonyok romlásának súlyos veszélyeit, a nők egyenjogúsága megteremtésének ügyét, a globális urbanizációs folyamat következményei kezelésének fontosságát, a gyermekek jogai kodifikálásának előmozdítását és sok más pozitív változást bolygónkon. 2019-ben az ENSZ közvetítő tevékenysége, százezer főn felüli békefenntartó munkája, sokmillió ember életét védelmezi. A globális emberbaráti segélynyújtás több, mint 50%-a élelem, orvosi ellátás, gyógyszerek, szálláslehetőségek, víz biztosítása és gyermekvédelmi segítség formájában az ENSZ rendszerén keresztül bonyolódik. Sajnálatos, hogy a hetvenötödik évforduló időszakában globálisak az Egyesült Államok politikájában a multilaterális együttműködéssel szemben megfogalmazott állásfoglalások; a Trump-adminisztráció egyes lépései, például a kivonulás a klímaegyezményből olyan időszakban veszélyeztetik az ENSZ működőképességét, amikor erre különösen nagy szükség lenne az egyre kaotikusabbá és veszélyesebbé váló világhelyzetben.

Sem a tagállamok kormányai, sem pedig a nemzetközi szervezetekkel foglalkozó kutatók nem tudtak kialakítani általánosan elfogadott vagy elfogadható komplex mérőszámokat az ENSZ és más multilaterális együttműködési szervezetek hatékonyságának értékelhetőségére. A kérdés a hetvenötödik évforduló kapcsán elsősorban azért került ismét a nemzetközi viták napirendjére, mert intenzívebbé váltak egyes fontos államok vezetésében a világszervezet és különösen egyes programjai, pl. a népesedési programok vagy a békefenntartó tevékenységek elleni támadások. Elvileg a menedzsmenthatékonyság viszonylag könnyen számonkérhető. Sokkal bonyolultabb a funkcionális hatékonyság definiálása olyan esetekben, amikor ez döntő mértéken függ attól, hogy tagállamai mennyire támogatják céljait és biztosítanak számára anyagi

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

eszközöket és teljesítik közösen vállalt kötelezettségeiket. A tagállamok szerepe döntő fontosságú abban is, hogy meddig terjedhet az egyes szervezetek rugalmassága, alkalmazkodóképessége. Általában, de különösen ez utóbbiban lényeges tényezők azonban az együttműködési szervezetek vezetőinek, szakembereinek képességei, felkészültsége és hozzáállása. Nagymértékben ez magyarázza, hogy a világszervezet mindhárom alapvető feladatával kapcsolatos területen a béke és a biztonság védelmében, az emberi jogok érvényesülésének elősegítésében és a globális fejlődés előmozdításában valamivel nagyobb mértékben tudott eleget tenni az átalakuló globális viszonyok követelményeinek, mint amennyire a tagállamok közötti megegyezések ezt lehetővé tették. Önálló, fontos kérdés az is, hogy az ENSZ és más multilaterális szervezetek működését, programjait, kezdeményezéseit mennyire támogatja a világközvélemény, valamint ennek a közegnek az állásfoglalásait képviselni hivatott civil szervezetek, illetve különösen olyan kollektív intézmények, mint a nagy vallások.

A 75.évfordulóval kapcsolatban különösen fontos megemlíteni, hogy az államok az elmúlt évtizedekben főleg pozitív céljaik érdekében előszeretettel választották ki a világszervezet működésének kerek évfordulóit, történelmi mérföldköveknek és különböző fontos, látványos és népszerű kezdeményezéseik, új programok elindítására. Magyarország számára különösen fontos mérföldkő volt 1955, a tizedik évforduló. Ez volt az osztrák államszerződés megkötésének éve, amelyik véget vetett Ausztria megszállásának és lezárta a hidegháború egyik legveszélyesebb szakaszát. Ebben az évben vették fel Magyarországot is a világszervezetbe.⁸ Különös jelentősége volt az 55. évfordulónak, amelyik egybeesett az új évezred kezdeteivel. Az ENSZ millenniumi közgyűlésén lényegében az 1990-es évek világkonferenciáinak javaslatait foglalták össze a „Millenniumi Fejlesztési Célok” 15 éves programjába, amelynek megvalósulását

⁸ Magyarország hivatalosan 1947. április 22-én, a párizsi békeszerződés megkötése után kérte a felvételét a világszervezetbe. Ezt akkor elutasították. Magyarország belépett azonban néhány szakosított szervezetbe, például az UNESCO-ba, a FAO-ba és az Egészségügyi Világszervezetbe (WHO). Az 1947-ben megalakult Magyar ENSZ Társaság, a WFUNA-nak, az ENSZ Társaságok Világszövetségének tagjaként ugyancsak lehetőséget biztosított az ENSZ fórumain való részvételre a világszövetség delegációjában „megfigyelőként”.

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

hátráltatta, sok tekintetben lehetetlenítette a világgazdasági válság 2007-2008-ban. 2015-ben, a 70. évfordulón a világ államai, értékelve a millenniumi programmal kapcsolatos pozitív és negatív tapasztalatokat, valamint az új feltételeket, áttekintették, megvitatták, és az ENSZ három fő feladata szemszögéből értékelték bolygónk helyzetét. A millenniumi célok megvalósulásának eredményeivel és hiányosságaival kapcsolatos tapasztalatok is ösztönözték a világszervezetet, hogy átfogó elemzést készítsen a világpolitikai és világgazdasági fejlődés folyamatairól, bolygónk környezeti viszonyairól, és különösen a légkör további felmelegedésének veszélyéről, a népesedési problémákról, az emberi jogok érvényesítésével kapcsolatos új feltételekről és más globális problémákról. Az elemzés háttérül szolgált ahhoz a globális programhoz, amelyet az államok vezetői 1975-ben, a hetvenedik évforduló évében fogadtak el a következő 15 esztendőre, 2030-ig. „A Fenntartható Fejlődés Céljai”-ként elfogadott, történelmileg példátlan méretű és jelentőségű globális program központi feladataként a következő másfél évtizedre a szegénység megszüntetését tűzte ki célul. 2020 ismét kerek évforduló. A 73. közgyűlésen elhatározták, hogy a tagállamok ismételten megerősítve elkötelezettségüket az Alapokmány céljainak támogatására, az évforduló jelmondata az lesz, hogy „A kívánt jövő és a szükséges ENSZ: megerősítve közös elkötelezettségünket a multilaterálizmus mellett” (angolul „The Future We Want, the UN We Need: Reaffirming Our Collective Commitment to Multilateralism”. Remélhetőleg a 75. évforduló pozitív fordulatok éve, s nem új globális válság kezdete lesz.

KIHÍVÁSOK, KOCKÁZATOK ÉS ESÉLYEK A „POKOL TORNÁCÁN”

Több, mint fél évszázaddal ezelőtt jelentette ki az ENSZ második főtitkára, Dag Hammarskjöld, hogy a világszervezetet nem azért hozták létre, hogy földi paradicsomot teremtsen, hanem hogy megmentse az emberiséget a pokoltól. Ez egyike azoknak az alapigazságoknak, amelyek továbbra is lényegesek. Az emberiség olyan „pokol tornácára” érkezett, amelyet a 20. század során saját maga számára alakított ki:

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

nukleáris és más tömegpusztító eszközökkel gyorsan és a természeti környezet pusztításával viszonylag lassan vált képessé saját magának, sőt a bolygó biológiai létfeltételeinek megsemmisítésére.

A világhelyzet alakulása a 21. század jelenlegi szakaszában a politikai, gazdasági társadalmi és technikai fejlődés trendjei különösen fontossá teszik a világszervezet eddigi működésének józan értékelését és az olyan előre tekintést, amely a lehetőségeket és a kockázatokat reálisan mérlegelve fogalmazza meg a világszervezet intézményeinek és a tagállamok feladatait. Ehhez jelentős segítséget nyújthatnak a tudományos élet és a közvéleményt képviselő civil szervezetek.

Az ENSZ feladatai a „pokol elkerülésében” a 21. században elsősorban a planetáris fontosságú transzformációk⁹ és új problémák kezelésére koncentrálnak. Ezeket a globális, hosszú távú stratégiai feladatokat az ENSZ a 90-es években politikusok, tudósok, a vezető egyházak képviselői, nemzetközi civil szervezetek, regionális szakértők és politikai fórumok bevonásával készítette elő¹⁰, együttműködve a szakosított szervezetekkel, illetve programokkal. Ezek a világkonferenciák nemcsak általános igényeket és célokat fogalmaztak meg, hanem az államok és a nemzetközi szervezetek konkrét feladatait is. A világszervezet döntő feladatává tették a kitűzött célok megvalósulásának nyomon követését és esetleges és szükséges korrekcióját.

A „Világcsúcs a gyermekekért” volt az első, a UNICEF-fel közösen szervezett világkonferencia 1990-ben. Ennek európai regionális tanácskozását Budapesten szervezték. A szülő anyák egészségének védelme, a csecsemő és gyermekhaladóság csökkentése az immunizációval, a higiéniai viszonyok, a táplálás és az alapvető oktatáshoz való hozzáférés biztosítása voltak a fő céljai.

„Környezet és Fejlődés” volt a hivatalos címe, de a nemzetközi életben „Világcsúcs a Földért” címen vált ismertté a Rio de Janeiróban 1992-ben szervezett következő

⁹ Transzformációknak tekinthetők az olyan mennyiségi és minőségi változások, amelyek átalakítják az adott rendszert, annak szerkezetét, működését vagy más rendszerekre gyakorolt hatásának következményeit. Az államok ezekre rendszerint késve reagálnak és ritkán megfelelően, ezért gyakran súlyos zavarokkal, esetleg válságokkal kerülhetnek szembe. A transzformációk folyamatait a 21. század jelenlegi szakaszában növekvő mértékben befolyásolja az új információs-technikai forradalom.

¹⁰Tizenegy világkonferencia tudományos háttérének kialakításában és a világ különböző térségeiben rendezett vitafórumokon az ENSZ Egyetem egyik vezetőjeként én is részt vettem.

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

világkonferencia, amelyre 20 évvel az első globális környezeti konferenciát követően, többéves előkészítő munka után került sor. A kéthetes tanácskozáson 108 állam- és kormányfő vett részt. Agenda21 címmel átfogó hosszú távú stratégiai programot fogadtak el a 21. század globális kihívásaival kapcsolatos olyan feladatokról, mint a szegénység csökkentése, a termelés és a fogyasztás szükséges szerkezeti változásai, a demográfiai folyamatok kezelése, az atmoszféra, az óceánok és az erdők védelme, a fenntartható mezőgazdasági fejlődés kialakítása. A „Riói Deklaráció a Környezetről és a Fejlődésről” című záródokumentum az államok felelősségét és feladatait emelte ki.

1993-ban Bécsben ült össze a „Világkonferencia az emberi jogokról”, amely áttekintette azokat a globális változásokat, amelyek az emberi jogokkal kapcsolatban az 1968-as első (teheráni) világkonferencia óta a világban történtek, értékelte a világszervezetben kialakított új intézmények munkáját. A Bécsi Deklaráció a meglévő problémákat megvilágítva és figyelembe véve kiemelte, hogy számos államnak a nemzeti szuverenitással kapcsolatos érzékenysége ellenére egyetértettek a polgári, kulturális, gazdasági, politikai és társadalmi jogok egyetemlegességében és interdependenciájában. Azt is elfogadták, hogy az ENSZ Alapokmányának céljai és elvei keretében valamennyi állam kötelezettsége, hogy politikai, gazdasági és kulturális rendszerüktől függetlenül mozdítsák elő és védelmezzék valamennyi emberi jogot és az emberek szabadságát.

Az ideológiai ellentétek és éles viták ellenére, amelyek az 1954-es kairói Népesedési Világkonferenciát jellemezték, az államok képviselői az elfogadott cselekvési programban egyetértve megerősítették, hogy a népesség növekedésének lassítása, a nemek közötti egyenlőtlenségek megszüntetése, a szegénység csökkentése, a gazdasági fejlődés előmozdítása és a környezet védelme egymást erősítő célok. A konferencia állást foglalt a családtervezésről, a nők helyzetének erősítéséről és szülési jogairól, beleértve a döntésben a gyermekek számáról, mint alapvető fontosságú jogról. A Népesedési Világkonferencia vitái folytatódtak és számos témával bővültek¹¹ a „Nők Negyedik Világkonferenciáján” 1995-ben Pekingben. Több, mint 50.000 ember vett részt a konferencián és a hozzá kapcsolódó tanácskozásokon. A központi téma a nők elleni, a

¹¹ Ilyenek voltak például a nők elleni nemi erőszak büntethetősége, a jog az abortuszra, a leánygyermek helyzet, a nők joga az örökléshez, az egészséghez és az oktatáshoz való hozzáférés lehetősége.

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

világ államainak többségére jellemző, a nőkkel szemben alkalmazott gazdasági, politikai és szociális diszkrimináció elleni küzdelem volt. Az államok és az ENSZ is egyetértettek abban, hogy igyekeznek előmozdítani ezek megszüntetését.

A 20. század utolsó évtizedének világkonferenciái között kiemelkedő fontosságú volt 1995-ben a koppenhágai „Világcsúcs a Társadalmi Fejlődésért”. A súlyosbodó társadalmi problémák a fejlett, a fejlődő és a volt szocialista országokban és a 21. századdal kapcsolatos félelmek, remények és várakozások szerepet játszottak abban, hogy 180 állam- és kormányfő részvételével fogadták el a Koppenhágai Deklarációt és Cselekvési programot. Egy terjedelmes, 125 oldalas dokumentumban foglalták össze a világcsúcs javaslatait és határozatait, illetve határozták meg az államok, az egyének és a nemzetközi szervezetek feladatait a következő évtizedekben. Ezek között központi kérdésként kezelték a fiatal munkaképes korosztályok számának és arányának növekedését és a munkalehetőségek korlátozottságának következményeivel kapcsolatos társadalmi problémák kezelésének szükségességét, a fejlődő világ számos országában a foglalkoztatási válság olyan regionális és globális veszélyeinek következményeit, mint a fiatalok és a nők körében a szegénység növekedése, a migrációs nyomás. A koppenhágai világkonferencia vitái és a deklaráció bevezették a lakásviszonyokkal, a világlelmezéssel, a világkereskedelemmel és a fejlődés összefüggéseivel foglalkozó globális konferenciákat, és alapul szolgáltak a 2000-ben összeült Millenniumi Világcsúcs számára is.

Valamennyi nemzetközi szervezetet érintő, adatokkal alátámasztott, a célok elérését, konkrét feladatokat időzítő és regionálisan is kialakított, végrehajtásukat nyomon követhető formában az ENSZ történetében először a 2000-ben elfogadott Millenniumi Fejlesztési Célok elnevezésű, 15 évre szóló globális program foglalta össze, amelyet a világcsúcson fogadtak el. A kitűzött célok részben teljesültek. Ennek tanulságai alapján és a kialakult világhelyzet követelményeinek figyelembe vételével a világszervezet 70. évfordulója kapcsán 2015-ben az állam- és kormányfők világkonferenciája fogadta és kezdeményezte a „Fenntartható Fejlődési Célok” átfogó, globális, 2030-ig terjedő programját. E globális program tizenhét célcsoportját átfogó nemzetközi viták alapján alakították ki. Központi jelentőségű volt ennek folyamatában a

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

2012-ben Rio de Janeiroban rendezett világkonferencia, a Rio+20, amelynek záródokumentuma a „The Future We Want”, a „A Kívánt Világ” címet viselte. Erre a programra is hivatkozva javasolta a 73. közgyűlés a 75. évfordulós közgyűlésének jelmondatát. Nem biztatók a Fenntartható Fejlesztési Célok eddigi megvalósulásának eredményei. Angol statisztikusok extrapoláló elemzése szerint, amelyre a Főtitkár hivatkozott, ha a trendek így alakulnak, 2030-ig a célok fele sem valósulhat meg. Ezért döntő mértékben a kormányok felelősek, amelyek csak kismértékben vagy egyáltalán nem teljesítették vállalásaikat.

A 21. század jelenlegi szakaszában aligha vitatható, hogy elvileg valamennyi állam érdekelt a „pokol” elkerülésében. Vannak azonban államok, amelyek ezt is csak nemzeti szuverenitásuknak alárendelve tartják célszerűnek, vagy például bilaterális nemzetközi megállapodások segítségével lehetségesnek. A nemzetközi viszonyok jelenlegi szakaszában, az információs forradalom korában nemcsak a vezető, a világgazdaság és a nemzetközi politikai folyamataiban döntő szerepet játszó államok problémái, hanem a kisebb országok feszültségei, zavarai gyakran „egyszerre”, „útleveél nélkül” és igen gyorsan lépik át a nemzeti határokat. Az okozott problémák is gyorsan és sokszor felerősítve „térnek vissza” hozzájuk utazási engedélyek nélkül. A folyamatban lévő globális mértékű és jelentőségű változások, problémák és kihívások koncentrációja egy viszonylag rövid korszakra, és összefonódásuk különböző regionális válságokkal nemcsak szükségessé, hanem elkerülhetetlenné teszi a multilaterális együttműködést.

Harlan Cleveland amerikai közgazdász fogalmazta meg a világszervezet általános feladatainak és lehetőségeinek lényegét: „managing a nobody in charge world”, vagyis egy olyan világ menedzselése, amelyért senki sem felelős. Ezt gyakran „Global Governance”-nek nevezik angol nyelven. A „governance” kifejezést különböző nemzeti nyelvek szabályozás, kezelés, igazgatás vagy együttműködés néven használják. A szuverenitás köpenyébe burkolózva megtagadhatják, s gyakran meg is teszik a felelősség vállalásának tagadását az általuk okozott károkért, válságokért. A világszervezet központi feladata közös a globális felelősség és a közös cselekvés ügyeinek kezelése. A világszervezetet azonban egyetlen állam sem tekinti a bolygó „gazdájának”. Rendszerint csak globális tragédiák és válságok esetén teszik fel a kérdést: „és hol van az ENSZ?”

„MI, AZ EGYESÜLT NEMZETEK NÉPEI...”

A 21. században különösen szükséges, hogy az ENSZ Alapokmányának bevezető szavai („Mi, az Egyesült nemzetek népei”) arra emlékeztessék a világot, hogy az ENSZ államközi szervezet ugyan, de munkájának központjában végső soron a különböző államokban élő „ember” áll, aki a bolygón az egyedüli többdimenziós lény: mint biológiai lény, része a természetnek, amelyből kifejlődött. Adott termelési módban, meghatározott viszonyok között él, termel és fogyasztóként sokoldalúan formálja, fejleszti a gazdaságot, különböző szinten, és mint építő, formálja, alakítja társadalmi környezetét. Etnikai eredete szűkebb közösségekhez kapcsolja, ugyanakkor, mint kora globális civilizációjának részese, az adott kor vívmányainak, konfliktusainak, problémáinak forrása és formálója.¹² Azok az átfogó társadalmi, politikai, gazdasági és műszaki-tudományos változások, amelyek korunkban történnek, az emberek és különböző szinten működő társadalmi közösségeik létezésének és tevékenységének minden dimenzióját befolyásolják. A globális problémák között ezek összessége a bonyolult, konfliktusos és egyre nehezebben kezelhető rendszer, amelynek alapját a népesedési viszonyok alkotják.

2020-ban a föld lakóinak száma meghaladja a 7,7 milliárdot.¹³ Az ENSZ prognózisa szerint a következő 10 esztendő során, tehát a „Fenntartható Fejlődési Célok” program hátralévő szakaszában további 7-800 millió főről kell a világon gondoskodni.¹⁴ A globális népesedésre vonatkozó adatok szerint a következő évtizedekben az újszülöttek közel 95%-a a jelenlegi fejlett világon kívüli térségekben látja meg a napvilágot. Különösen

¹² Simai Mihály: Az emberi tényező szerepe a világgazdaságban az 1980-as években. Értekezések és Emlékezések. Akadémiai Kiadó, 1986. 5-6. old.

¹³ Az 1960-as években a föld népessége évi átlagban 2%-kal nőtt. A legjelentősebb abszolút növekedésre a 80-as években került sor, évi 86 millió fővel. A 60-as években egy fejlődő országbeli nő átlagosan 6 gyereket szült fogamzóképes korában. A század végére ez háromra csökkent. A csökkenés az életmód megváltozásának és a fogamzásgátlók használatának volt betudható. A fejlődő országok jelentős részében a különböző felekezeti tilalmak ellenére nőtt a fogamzásgátlók használata. A fejlett ipari országok 70%-os arányával szemben az afrikai nőknek még mindig csak 20%-a használ fogamzásgátló szereket.

¹⁴ United Nations, DESA Population Division. New York (Április 2015)

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

gyors marad a népesség növekedése Afrikában és a Közel-Keleten. E két térségben az alapvető szükségletek kielégítéséhez is igen jelentős reformokra és magasabb ütemű gazdasági növekedésre lenne szükség a népesség életfeltételeinek érdemi javításához. Globálisan az évente 70-80 millióval növekvő népességnek egyebek között több energiára, ivóvízre, élelemre, ruhára, lakásra, egészségének védelmére, oktatásra van szüksége. Sajátos és sokdimenziós tényező ebben az urbanizációs folyamat. 2011-ben bekövetkezett a világrendben az „urbanizációs fordulat”, mert a városok lakóinak aránya meghaladta a népesség 50%-át. 2030-ra a föld lakóinak 60%-a városokban él majd.¹⁵ Ez egyrészt lehetőségeket nyithat életfeltételeik javításához, másrészt azonban példátlan kihívást jelent. Olyan, a világszervezet új programjában előirányzott feladatok megoldása, mint a mélyszegénység megszüntetése vagy az egyenlőtlenségek csökkentése, még nehezebbé válik. Évszázadunk első felében lényeges probléma marad, hogy a népesség növekedésével egyidejűleg azokban az országokban, amelyekben a népszaporulat üteme magasabb, minden korábbinál nagyobb a munkaképes korúak aránya. Ezek számára munkahelyeket vagy megélhetési lehetőségeket kellene biztosítani. A jelenlegi viszonyok között erre az érintett országok csak jelentős belső társadalmi reformok révén és nagy volumenű külföldi segítséggel lennének képesek. További probléma az ENSZ demográfiai prognózisa szerint az, hogy leggyorsabban világ szinten a 60 éven felüliek száma emelkedik¹⁶ A csökkenő arányú hagyományos munkaképes korú korosztályoknak több embert kell eltartani. Az eltartandók nagyobb hányadát továbbra is a legfiatalabb korosztály, a gyermekek alkotják, azonban nő az idős

¹⁵ A következő évtizedek során a népesség növekedése szinte kizárólag a városi településekre összpontosul. 1800 körül a becslések szerint a föld lakóinak 3%-a élt városokban, mintegy 27-30 millió ember. 100 évvel később arányuk 14%-ra nőtt. A következő 100 esztendőre, vagyis a 20. század végén arányuk elérte a 47%-ot.

¹⁶ Azoknak a 65 éven felülieknek a kétharmada, akik a világon eddig éltek, ma él. A világ legöregebb országa Svédország, ahol a lakosság 18%-a 65 éven felüli. Az átlagos európai nő, aki fogamzóképes korú, átlagban 1,7 gyereket szül. A népesség újtermeléséhez 2,1 gyerekre van szükség. Ha a német születési arányok a mai szinten maradnak (1,3 gyerek), a német lakosság 300 éven belül kihal. Írország és Izland az a két ország Európában, ahol elegendő gyerek születik a lakosság szintjén tartásához. A legkevesebb gyerek Olaszországban születik. Az európaiak ma a világ lakosságának 10%-át teszik ki. 2050-re 4%-ra zsugorodnak. 2020-ra a 65 éven felüliek aránya felülmúlja a 14 éven aluliakét Európában. A férfiak várható élettartama az EU-ban 80, a nők 82 és fél év. A 60 éven felüli férfiak kevesebb, mint 5%-a munkaképtelen. Minimálisan évi 1,5%-os egy főre jutó GDP növekedésre van szükség a jelenlegi szociális terhek átviteléhez a következő 50 év során. A 65 éven felüliek egészségügyi kiadásai négyszer nagyobbak, mint a 65 éven aluliaké. Az EU lakosságának 80%-a elfogadja azt, hogy az időskorúak eltartása társadalmi kötelesség.

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

korosztályok aránya. A fejlett országokban a követelmények és a feladatok között egyre nagyobb hangsúlyt kap a generációközi gazdasági és társadalmi kérdések megfelelő kezelésének szükségessége és annak elkerülése, hogy a korösszetétel változása ne rontsa a következő nemzedékek lehetőségeit életfeltételeik javítására, s ily módon új generációs konfliktusokat építsen a társadalomba. Fejlett világban a munkaképes korúak arányának csökkenését ellensúlyozni igyekvő lépések között jelenleg több alternatíva foglalkoztatja a szakembereket. Az egyik alternatíva az államok radikális beavatkozása a demográfiai folyamatokba a népszaporulat növelése érdekében azokban az országokban, ahol a lakosság csökkenése különösen jelentős méreteket ölt. Ez vagy drasztikus beavatkozást követel az egyének és a családok életébe, a jövedelmek elosztásába, vagy pedig különleges ösztönzőket. A másik alternatíva az, hogy a technikai fejlődés gyorsításával növeljék a munkaképes korúak termelékenységét és az általuk megtermelt elosztható új értékek tömegét. Ily módon nagyobb számú eltartottról tudjanak gondoskodni a dolgozó korosztályok jelentősebb megterhelése nélkül. Lényegében az un. új középkorúak és a nők munkába állása is az eltartási terhek csökkenését is jelenti. Mindez azonban megköveteli a képzési rendszernek és a társadalmi munka szervezetének átalakítását. A harmadik alternatíva a migráció. Sajnálatos, hogy, a folyamat racionális és átgondolt kezelése helyett a nemzetközi politikai csatározások egyik központi témája és a nacionalista politikai demagógia eszköze lett. Az urbanizáció is szerepet játszik abban, hogy a 21. században a népvándorlást kiváltó húzó- és tolóerők is sokkal intenzívebbé váltak. A kivándorlók nagyrésze a közeli államokba igyekszik. A fő vonzóerő azonban a fejlett világ. A terjedő tömegkommunikáció és az internet is erősíti a fejlett világ húzóerejét. A migráció belső és nemzetközi formája is egyre szorosabban kapcsolódik az ökológiai problémákhoz, a klímaváltozás következményeihez, a vízhiányhoz és a mezőgazdasági termelés feltételeinek romlásához. A népesség nemzeti és nemzetközi vándorlása minden eddiginél nagyobb jelentőségű globális kérdéssé vált. 2020-ban több, mint egymilliárd ember tekinthető olyannak, aki elhagyta eredeti lakóhelyét. 750 millióra becsülhető az államokon belüli migránsok száma, és 250 millió a nemzetközi „vándoroké”¹⁷ A

¹⁷ UN Chronicle. Volume L. Number 3. 2013. p.13

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

migráció, amely egyre több új problémával, különböző etnikai, vallási és kulturális feszültséggel és más konfliktusforrással küzdő multikultúrájú államot eredményez, a 21. század különös fontosságú globális problémája marad. Sem a világszervezet, sem pedig azok a nemzetközi szervezetek, amelyek kifejezetten erre a célra jöttek létre, mindaddig nem voltak képesek a hatalmas tömegeket mozgásban tartó migráció politikai, társadalmi, gazdasági és különösen emberi jogi következményeinek megfelelő kezelésére.

A társadalmi problémák forrásai között különösen lényeges és globális jellegű kérdéssé vált a világszervezet munkájában is a jövedelem- és vagyonmegoszlási egyenlőtlenségek történelmileg példa nélkül álló növekedése okainak elemzése és következményeinek kezelése a globalizálódott világban. A világtermelés, a fogyasztás, a pénzügyek és más folyamatok globalizálódása központi jelentőségű forrása lett az egyenlőtlenségek növekedésének. A társadalmakban három nagy csoport alakult ki. A „globalizáltak”, akik olyan jövedelemmel és vagyonnal rendelkeznek, hogy gyakorlatilag hozzáférhetnek mindazokhoz a javakhoz és szolgáltatásokhoz (egészségügy, oktatás stb.), amelyeket a 21. század ajánl. Ebbe a csoportba tartozik a föld lakóinak körülbelül egyötöde. Döntő többségük a fejlett világban él, de még a legkevésbé fejlett országokban is vannak, akik e csoportba sorolhatók. A másik végletet a világon azok alkotják, akik kiszorultak vagy kirekesztődtek a globalizációs folyamat „előnyeiből”, illetve szinte csak annak különböző hátrányai sújtják őket: a világ parasztságának döntő többsége, a szakképzetlenek, a munkanélküliek, a gyorsan fejlődő városok nyomornegyedeinek lakói, különösen a munkanélküli fiatalok tömegei, akik a tömeges migráció résztvevői stb. Ezek a föld lakóinak kb. felét jelentik. A közbenső réteg, kb. 30% „mozgásban van”; stabilizálhatja helyzetét, könnyen lesüllyedhet, s kedvező feltételek esetén feljebb is emelkedhet. Ez a réteg a 21. század világában különösen jelentős szereplője a politikai életnek. A társadalmi differenciálódás dinamikájáról, részleteiről, politikai és gazdasági következményeiről az egyes országok vonatkozásában csak konkrét elemzés alapján lehet érdemi választ adni.

Az ENSZ jövője szempontjából is lényeges kérdés, hogy olyan programok, mint például a Fenntartható Fejlődési Célok mennyire tudják enyhíteni vagy kezelni a

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

kedvezőtlen társadalmi és politikai hatásokat, megakadályozni válságok kibontakozását. Nyilvánvaló, hogy ebben az államok belső politikai és társadalmi viszonyai a jövőben is jelentős szerepet játszanak.¹⁸

Az emberiség jövője a világszervezet munkájának harmadik oszlopa, az emberi jogok védelme és biztosításának elősegítése olyan komplex, társadalmi-gazdasági, jogi, politikai, ideológiai, kulturális téma, amely az egyének, az államok és a globális viszonyok egyik döntő kérdése marad.

Az ENSZ-nek és a világszervezetet támogató államok politikájának kiemelkedően fontos szerepe volt abban, hogy a 20. század első feléhez vagy a korábbi évszázadokhoz viszonyítva az elmúlt hét évtized sok tekintetben az emberi jogok érvényesítésében bizonyos területeken és térségekben „diadalútként” jellemezhető. A világszervezet elősegítette különböző nyelvek, kultúrák újjászületését vagy fennmaradását, a dekolonizáció folyamatát, az új államok jogrendszerének, intézményeinek megszervezését. Döntő fontosságú fóruma volt az apartheid rendszer felszámolásának. Lehetővé tette azt a megközelítést, amelyik az egyének jogainak egyetemlegességét a társadalmak különbözőségének figyelembevételével igyekszik biztosítani. Büntethetővé tette a tömeges népiirtást. Elősegítette a demokrácia eszméinek és gyakorlatának térhódítását. Nőtt azoknak az államoknak a száma, amelyek pluralista demokráciákként működnek. Végző soron a korábbi évszázadokhoz viszonyítva annak ellenére is növelte földünk lakóinak jogi biztonságát, hogy sok állam csak korlátozott mértékben fogadta el a deklarációban, illetve a különböző konvenciókban foglaltakat. Ebben a vonatkozásban különösen annak fontosságát emelhetjük ki, hogy az emberi jogok ügye nemcsak formálisan nemzetköziesedett, hanem sok esetben került sor nemzetközi beavatkozásra az emberi jogok súlyos megsértőivel szemben. Azt sem lehet azonban figyelmen kívül hagyni, hogy fontos eszköze lett a nemzetközi politikai csatározásoknak, lényeges

¹⁸ A kapitalizmus piaci rendszere az eddigiekben több erkölcsi normarendszerben tudott működni. Integrálta a társadalmi darwinizmust, amelynek lényege a kegyetlen verseny a fennmaradásért; a protestáns normákat, amely a szorgalomra, a józanságra, a becsületességre épített; a technokrata erkölcsöt, amelynek centruma a teljesítmény. Egyes válfajai a liberális normákat vallották, amelyben a „felvilágosult önérték” mellett a demokrácia, az általános, emberi erkölcsi normák a humanizmus, a szolidaritás, a gyengék és elesettek támogatása, a közérdek tisztelete, a másság elismerése és tűrése, az erőszak elvetése kaptak hangot. Módosult változatait képviselte a fasizmus, a nemzetiszocializmus, a piaci szocializmus és sok fejlődő állam hibrid rendszere.

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

területe volt és valószínűleg marad továbbra is az államok és különböző társadalmi csoportok, egyházak közötti vitáknak és feszültségeknek. Ennek számos eleme a migráció problematikájának különböző összefüggéseihez, a migránsok jogaihoz, a befogadó és kibocsátó államok jogrendszeréhez kapcsolódik.

Az emberi jogok érvényesülésének értékeléséhez hozzátehetjük azonban a „bizonytalan” vagy a „törékeny” jelzőket és az egyetemességgel kapcsolatos fenntartásainkat is. A jogi egyenlőség világa ugyanis nem azonos a geopolitika vagy a geo-ideológia világával, amelyekre a globalizációs folyamat ellenére a sokrétűség jellemző, és a különböző érdekeket és értékeket valló és érvényesítő szuverén államok szerepe továbbra is meghatározó. Lényeges kérdése az is, hogy milyen politikai erők igyekeznek törekvéseikben ellenfeleikkel szemben az emberi jogok védelmezőiként fellépni, vagy legalábbis erre hivatkozni. Ez a problémakör emberbaráti célokat szolgáló intervenciók igazolásától az arab-izraeli viszályig ismét előtérbe került a 21. század nemzetközi rendszerében. Valószínűleg a jövőben is többen fognak hivatkozni ezzel összefüggésben a polgári és politikai jogok, mint a gazdasági, szociális és kulturális jogok megsértésére. Itt jegyzem meg azt, hogy azoknak a nemzetközi társadalmi szervezeteknek döntő többsége, amelyeket a civil társadalom különböző csoportjai alakítottak ki az emberi jogok védelmére, illetve érvényesülésük előmozdítására, a polgári és politikai jogok területén működnek az egyének életét, személyi biztonságát, szabadságát sértő rendszerekkel szemben. Annak ellenére, hogy a jogsértés gyakran egyidejűleg történik a polgári és politikai, valamint a kulturális, gazdasági és szociális területeken, ez utóbbi sokkal kisebb hangsúlyt kap a nemzetközi civil szervezetek fellépésében. A „hagyományos” megközelítés munkájukban az egyéni jogokra és kevésbé a kollektív jogokra összpontosítja a figyelmet.

ÚJ HIDEGHÁBORÚ VESZÉLYE ÉS A GEOPOLITIKAI VISZONYOK

Az emberiség jövőjét veszélyeztető globális kihívások között továbbra is a leglényegesebb, az ENSZ alapvető céljaihoz legközvetlenebbül kapcsolódó feladat a

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

világbéke és biztonság védelme, globális világháború és különböző fegyveres konfliktusok kirobbanásának megakadályozása és a folyamatban lévők békés rendezésének elősegítése. A világpolitikai fejlődés újabb eseményei és trendjei azt bizonyítják, lezárult a hidegháború befejeződését követő közel negyedszázados szakasz. Nincs ugyan közvetlen világháborús veszély, a viszonyok azonban jelentős mértékben romlottak a vezető hatalmak között. Kialakulóban vannak egy új globális jellegű hidegháború feltételei. A „központi globális erőterben”, a világpolitika vezető államai viszonyában különböző eredetű, eltérő jellegű, intenzitású, de tartósnak tűnő feszültségek nehezen áttekinthető rendszere alakult ki. Az egyik problémakört az USA, Oroszország és Kína stratégiai háromszögében kialakult érdekellentétek és feszültségek jelentik. A másik problémakört az USA és a Kínai Népköztársaság közötti sajátos versengés képviseli. Ebben a vonatkozásban ideiglenes és regionális problémák mellett részben tartós és globális geostratégiai kockázati tényezők és háborús veszélyek alakultak ki, amelyek több vonatkozásban is összefüggenek a világpolitika regionális problémáival is, egyebek között Észak-Koreával, a közel-keleti helyzettel, a nemzetközi életben megnövekedett fontosságú etnikai és vallási feszültségekkel. Jelentős globális következményei vannak a kisebb háborúknak is. Nem tudja a világszervezet megfelelően kezelni a hidegháborút követően felszínre tört régi és az új problémákat, mint az erőszakos nacionalizmus, a különböző államok keretei között fellépett szeparatista törekvések, etnikai és vallási feszültségek. Egyre több különböző vallási és etnikai eredetű, vagy belső társadalmi feszültségekből polgárháborúvá eredő feszültség szélesedhet polgárháborúvá és ezek még a korábbiakhoz képest is gyakrabban nemzetköziesednek.

Átmeneti visszafogottság után újra dinamizálódott és jelentősen kiszélesedett a fegyverkezési verseny. Ez jelenleg nemcsak a katonai kiadások alakulásában tükröződik, hanem a nukleáris hadviselés eszközeinek bővülésében a vezető hatalmak esetében, globális méretekben pedig az atomfegyverrel rendelkező államok számának növekedésében. Új szakasz kezdődött a nukleáris fegyverkezés alakulásában és ismét nőtt különböző szintű nukleáris háborúk veszélye. A béke mellett elkötelezett atomtudósok egy csoportja 1947-ben kezdeményezett egy sajátos időmérő eszközt, „az

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

utolsó ítélet óráját”. Ezt az órát a világkatasztrófa bekövetkeztének veszélyére figyelmeztető szimbólumként használták. Ezzel akarták jelezni, hogy a világ eltávolodott ettől vagy közelebb került a nukleáris világháborúhoz. A nukleáris katasztrófát az éjfél jelezte volna. Minél közelebb vitték a mutatót a 12-höz, annál közelebbinek értékelték a veszélyt. 1990-ben a hidegháború befejeztével az óramutatót 11,43-ra állították. 2019 januárjában 2 perccel éjfél előtt állt. Ezzel egyrészt a nukleáris fegyverkezés ismételt meggyorsítását, a nukleáris fegyverek korszerűsítésének új veszélyeit, s az eddigi megállapodások többségének kudarcait jelezték. Figyelembe vették a nukleáris erőművekkel kapcsolatos problémákat és a nukleáris hulladékok kezelésének megoldatlanságát is.

Ismét megerősödtek a törekvések az úrhadviselés eszközeinek bővítésére és esetleges kisebb vagy nagyobb „úrkonfliktusok” veszélye számottevően nőtt. A nukleáris és úrfegyverkezés mellett különösen súlyos veszélyt jelentenek a kibernetikai háborúk. Ezekhez képest eltörpülnek a kereskedelmi háborúk egyébként jelentős következményei. Súlyos és igen nehezen kezelhető problémaként marad a világszervezet napirendjén a terrorizmus veszélyeinek elhárítása és az annak megakadályozásával kapcsolatos feladat, hogy egyre bonyolultabb és veszélyesebb fegyverek – beleértve a tömegpusztító fegyvereket is – kerülhessenek különböző kalandor államokhoz vagy terrorista szervezetekhez. A Biztonsági Tanács, amelyre egyre bonyolultabb és nehezebben kezelhető feladatok hárulnak, a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség, a különböző fegyverzetellenőrzési egyezmények teljesítését figyelemmel kísérő szervezetek vagy titkárságok kevésbé látványos, de az adott területen a tárgyalásokban, a folyamatok alakulásában és elemzésében igen fontos szerepet játszanak.

A GEOÖKOLÓGIA ÉS A KÖRNYEZETI BIZTONSÁG

A 20. század második felében, az emberiség jövőjét fenyegető globális kihívások között egyre nagyobb súllyal került a világszervezet napirendjére a környezeti biztonság

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

alakulása és a fejlődés környezeti fenntarthatósága. Kutatómunkámban a globális biztonságot sajátos koncentrikus körök rendszereként fogtam fel, amelynek központjában az egyén biztonsága áll, s az egyre külsőbb körök a család, a különböző közösségek, az államok, majd végül a világ biztonságát jelképezik. A globális problémákat körszeletek ábrázolják. A globális biztonságot fenyegető problémák között valamennyi körön átívelő és különösen gyorsan növekvő „szelet” a „környezeti biztonság. A környezeti biztonság általában az élet védetségét jelenti súlyos, kritikus veszélyektől. Az élet egyik vonatkozása az objektív biológiai létre vonatkozik, másik vonatkozása a „szubjektív” egyéni létfeltételek biztosítottóságára. Az ENSZ-rendszer valamennyi szervezete és programja a működési területén foglalkozik a környezeti biztonság erősítésének feladataival. A biológiai lét feltételeit fenyegető természeti csapások, földrengések, vulkán kitörések, pusztító viharok következményei természetesen ősidők óta ismertek voltak. A társadalmi és gazdasági viszonyok alakulása és változásai nyomán ezek az ember alkotta környezeti tragédiákkal vagy károkkal bővültek. A 20. század utolsó harmadában nyilvánvalóvá vált, hogy különböző tényezők hatására földünk embereltartó-képessége a fejlett és a fejlődő országokban egyaránt, visszafordíthatatlanul csökken, és a helyzet súlyosbodik. Nő a szakadék a környezeti problémák súlyosbodása, s az államok képessége és hajlandósága között ezek kezelésében. Az emberek okozta károsodások üteme gyorsul és forrásai tovább szélesednek a sivatagosodás, a szuperurbanizáció nyomán kialakult megavárosok levegőjének növekvő szennyeződése, a vízszennyeződés, a savas esők, a nukleáris kísérletek, megnövekedett sugárzások és mindenekelőtt a globális felemelkedés nyomán. Az ember szerepének döntő fontosságúvá válása nyomán e folyamatban alakították ki egyes tudósok egy új geológiai korszak, az antropocén fogalmát is annak jellemzőiként, hogy az emberi tevékenységek hatására számottevő mértékben megváltoztak bolygónk légköri, geológiai, hidrológiai és biológiai viszonyai. Az ökológiai problémák között központi fontosságú a globális felmelegedési folyamat, mert súlyos következményei a biológiai, a társadalmi és gazdasági fejlődés minden területére hatnak. Ezen a területen érte el vagy közelítette meg legnagyobb mértékben a világ a bekövetkezett károk következményei kezelhetőségének határait. 2016-ban a párizsi

globális klíma csúcskonferencián az államok döntő többsége egyhangúan elfogadta és vállalta a következő időszakkal kapcsolatos programokat, a legfontosabb és legsürgősebb globális tennivalókat. Sajnálatos tény, amely ezek megvalósítását jelentősen megnehezíti, az USA kormányának kivonulása az egyezményből, s néhány más állam az egyezménnyel szembe forduló vagy halogató politikája.

A DIGITÁLIS (ÚJ INFORMÁCIÓS ÉS TECHNIKAI) FORRADALOM ÉS A MULTILATERÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉS JÖVŐJE

A világrend fejlődése új szakaszának kibontakozásában meghatározó szerepet játszó tényezők között azért van döntő jelentősége az új digitális (információs és technikai forradalomnak), mert hatása kiterjed működésének minden területére, beleértve természetesen a környezeti viszonyokat, a politikát, a gazdaságot, a társadalmat, a kulturális életet, az emberi jogokat és más olyan témákat, amelyekkel a multilaterális szervezetek foglalkoznak. Igen jelentős szerepe lehet a szervezetek működésének alakításában is. A világszervezet rendelkezik a világon az államokról, az ENSZ különböző programjairól, intézményekről helyi, regionális és globális szinten a világon a legnagyobb, gyorsan bővülő, géppel olvasható és elemezhető adattömeggel, adatgyűjtő és -tároló kapacitással és szakértelemmel az aggregációk kialakításában. Nemcsak az ENSZ, hanem a multilaterális együttműködés valamennyi részese (stakeholder) és intézménye szemszögéből lényeges kérdés, hogy miképpen kezelhetők és hasznosíthatók a digitális rendszerek működésének bázisát jelentő, hatalmas adattömegeket mozgató és hasznosító, egyre okosabb eszközökkel és képességekkel rendelkező intelligens digitális platformok? Különösen fontos lenne a Fenntartható Fejlődési Célok programjai esetében hatékony témaspecifikus szabályzó- és vezérlési rendszerek kialakítása a kapcsolatok, tranzakciók, problémák, lehetőségek és feladatok elemzésére, és az együttműködés elősegítésére

Az ENSZ főtitkára 2018-ban egy magas szintű szakértői testületet bízott meg átfogó jelentés kidolgozásával arról, hogy a digitális forradalom, vagyis az új információs

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

és technikai forradalom következményei milyen új kockázati források, és hogy milyen új lehetőségeket nyithatnak a világszervezet számára, beleértve az ENSZ-rendszer keretében működő multilaterális funkcionális együttműködési szervezeteket, hálózatokat is.

A jelentés a világszervezet és általában a globális multilaterális együttműködés helyzetéből, politikai, gazdasági és társadalmi feltételeiből és lehetőségeiből indult ki. Megállapította, hogy az ENSZ három alappillérére (béke és a biztonság, emberi jogok, fejlődés) építő elemzés a legalkalmasabb a digitális korszakban az emberiség általános érdekeit kifejező feladatok megvilágítására. Konzultációik alapján az a vélemény fogalmazódott meg, hogy minden jól ismert gyengesége ellenére az ENSZ megőrizte különleges szerepét és szervező erejét. Továbbra is leginkább képes az érdekelt és érintett személyek és intézmények összehívására annak érdekében, hogy közösen alakítsanak ki normákat és kereteket, és hogy segítsék biztonságos és méltányos digitális jövő kifejlődését valamennyi nép számára. A világszervezet számára különösen a következő fő feladatokat emelték ki: különböző tanácskozások, konferenciák, munkacsoportok, szervezése, amelyek együttműködési és vitafórumok, segítik új normák, szabványok kialakítását, a politikaformálást, a tapasztalatcserét, probléma- és válságkezelő tevékenységek különböző formáit. Különösen fontosnak tartották a változások feltérképezését és a különböző folyamatok, változások összehasonlító és mérési technikájának fejlesztését. Nagy teret szenteltek a tagállamok képességeit fejlesztő feladatoknak is. Erre számos lehetséges módszert is javasoltak, például közös programokat a helyi problémák kezelésére, közös képzési intézményeket, laboratóriumokat. Igen jónak tartották azt, hogy gyorsan fejlődik az együttműködés a különböző szakosított szervezetek között közös digitális fejlesztési programok kialakítására. A jövőt illetően felhívták a figyelmet a várható összeütközésekre a szabadalmakkal kapcsolatban, ami szükségessé teszi a vitás kérdéseket kezelő tevékenységek fejlesztésének szükségességét.

Az ENSZ intézményrendszerében több más átfogó tanulmány, jelentés is készült a közelmúltban. Különösen fontosnak tartom az ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési konferenciájának 2019-ben megjelent tanulmányát, amely a digitalizálódó világgazdaság

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

legfontosabb trendjeit és problémáit elemzi, s részletesen foglalkozik a világkereskedelemben folyó átalakulással.¹⁹ Ugyancsak fontosak a szakosított szervezetek tanulmányai is. Ezek azért is lényegesek, mert a világszervezet rendszerében gyakorlatilag valamennyi szakosított szervezet szolgálhat digitális platformként. Ehhez rendelkeznek is megfelelő felhatalmazással, és egyesek megkezdték a szükséges szakértői és szervezeti feltételek megteremtését. A szakértők hiánya egyébként valamennyi szervezet problémája. Az alábbiak csak néhány példát képviselnek a szakosított szervezetek digitalizálási tevékenységéről.

- A globális digitalizációs folyamatokban az ENSZ rendszerében központi szerepet játszik a Nemzetközi Távközlési Unió (International Telecommunication Union), amely az egyik legrégebb nemzetközi szervezet. 1865-ben, húsz évvel azután alapították Nemzetközi Távirati Unió néven, hogy Samuel Morse elküldte az első táviratot. 1934-ben vált Nemzetközi Távközlési Unióvá. Azóta központi szerepet játszik a távközlés szabályozásában, a nemzeti távközlési hálózatok nemzetközi összeköttetéseinek fenntartását és fejlesztését szolgáló berendezések szabványai és szabályai kialakításában. Hasonló szerepet kapott az internet szabályai terén is. A digitális forradalom korában globális szerepe tovább bővült, egyebek között a gazdag és szegény országok közötti szakadék csökkentésében és a fenntartható fejlődési célok telekommunikációs feladatai végrehajtásának előmozdításában. Több mint 150 tagállamával és az információs és telekommunikációs technika vezető nemzetközi vállalatainak részvételével, hat kontinensen 120 fejlődő országnak nyújt döntő fontosságú segítséget a nemzeti információs, digitalizációs szolgáltató rendszerek kiépítésében és működtetésében. Egyik ritka példa arra, hogy politikai és gazdasági szempontból kényes területen is lehetnek kompromisszumok a különböző érdekű államok, állami és magánvállalatok között. Az ITU az ENSZ rendszerében is segíti a többi szakosított szervezet digitalizációs stratégiájának kiépítését. Az ITU szervezetének fontos része a Távközlési Fejlesztő Iroda. A különböző szektorok és szervezetek között építette ki a Digitális Újítási Keretrendszert azzal a céllal, hogy az államokat, a városokat

¹⁹ Digital Economy report.UNCTAD 2019.

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

és a környezeti rendszereket segítse olyan digitális rendszerek kifejlesztésében, amelyek segítenek a kor globális kihívásainak kezelésében. A nemzeti digitális identitás kiépítésének elősegítésére az egyes államokban esettanulmányokra épített vezérfonalat is kidolgozott a szervezet, amely részletes útmutatást ad a különböző szereplők számára.

- A FAO, az ENSZ Mezőgazdasági és Élelmezési Szervezete, amely különösen jól szervezett információs rendszerrel rendelkezik, megkezdte a mezőgazdasági és vidékfejlesztési technikák digitalizálásával kapcsolatos lehetőségek és kockázatok vizsgálatát. Tervbe vette a Digitális Élelmezési és Mezőgazdasági Tanács megalapítását azzal a céllal, hogy tanácsot adjanak a kormányoknak és valamennyi más érdekelt és érintett szervezetnek, hogy elősegítsék a tapasztalatcserét és a lehetőségek feltárását.
- Az Egészségügyi Világszervezet, a WHO az egyes országok egészségügyi rendszerében folyó digitális beruházások feltérképezésére és koordinálására Digitális Egészségügyi Térképet alakított ki a vonatkozó információk online tárolására, amelyen regisztrálhatják digitális tevékenységüket. Kézikönyvet adott ki a Digitális Egészségügy figyelemmel kísérésének, és értékelésének elsősegítése érdekében. A szervezet keretében a digitális technológiák értékelésére, a tagállamok támogatására a fő feladatok kialakításában, a munka integrálásában és szabályozásában Digitális Egészségügyi Főosztályt állítottak fel.

Szükségesnek tartom e fejezet zárásaként szó szerint idézni az ENSZ főtitkárának átadott magas szintű szakértői testület általános állásfoglalásának lényegét, amelyet a jelentésében szereplő rövid, lényegre törő „A digitális kölcsönös függőség” című deklarációban fogalmaztak meg:

„A csúcok még feltáratlanok és az ígéretek még nem ismertek. Annak kockázata azonban, hogy talajt veszünk, nyilvánvaló: államok veszélyes kalandorsága, a társaságok kizsákmányoló magatartása, szabályzók, amelyek megfojtják az innovációt és a kereskedelmet, és a megbocsáthatatlan kudarc az emberi fejlődés hatalmas lehetőségének realizálásában. Jövőnket és bolygónk jövőjét döntő mértékben

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

meghatározza az, ahogy a gyors technikai átalakulás lehetőségeit és kockázatait menedzseljük.

Hiszünk abban, hogy vágyaink és kockázataink mélységesen összekapcsoltak és kölcsönösen függenek egymástól. Egyetlen személy, intézmény, társaság vagy kormány sem képes, de ne is akarja a digitális fejlődést egyedül menedzselni. Lényeges, hogy túltegyük magunkat azon, ami megoszt bennünket, hogy képesek lehessünk közös jövőnk alakítására.

Kijelentjük elkötelezettségünket arra, hogy közös értékeinkre építünk és új módon működünk együtt az emberiség olyan jövőjét szem előtt tartva, amelyben az elérhető és hozzáférhető digitális technikát a gazdaság növekedési képességére és a társadalmi lehetőségekre, az egyenlőtlenségek csökkentésére, a béke és biztonság elősegítésére, a környezeti fenntarthatóság megerősítésére, az emberi képességek megőrzésére, az emberi jogok fejlesztésére és az emberi szükségletek kielégítésére hasznosítják.”²⁰

Sajnos a médiában és a politikában sokan csak a mobiltelefonok számát tekintik a digitális korszak lényegének, és nem a folyamat társadalmi és gazdasági hasznosságát. A 75. közgyűlésen több állam is arra készül, hogy javasolja egy világkonferencia mielőbbi összehívást az új technikai forradalom globális következményeinek kezeléséről.

A VÁLTOZÓ GLOBÁLIS HATALMI STRUKTÚRA ÉS A VILÁGSZERVEZET JÖVŐJE **/Összefoglalás/**

Az ENSZ 73. közgyűlése ezt javasolta a hetvenötödik, évfordulós esztendő jelmondatául: „A kívánt jövő és a szükséges ENSZ: megerősítve közös elkötelezettségünket a multilateralizmus mellett” (angolul „The Future We Want, the UN We Need: Reaffirming Our Collective Commitment to Multilateralism”. A multilaterális együttműködés eddigi eredményeinek és intézményeinek védelme és továbbfejlesztése különösen fontossá vált ebben a szakaszban. Bekövetkezett az, aminek veszélyes

²⁰ The age of digital interdependence. Report of the UN Secretary-General's High-level Panel on Digital Cooperation. New York 2019. p. 8

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

következményeire a 21. század elején Kofi Annan, az ENSZ akkori főtitkára Millenniumi Jelentésében felhívta a figyelmet. A jelentés kiemelte, hogy a multilaterális rendszer ismét útelágazáshoz érkezett. Azok a hatalmi koalíciók, politikai konfrontációk és tényezők, amelyek formálásában és működésében a hidegháború időszakát jellemezték, a 20. század végére megszűntek és véget ért a hidegháború időszakát követő globális optimizmus szakasza is, amelyben a világszervezet államainak többsége arra számított, hogy a jog, a béke és a globális jólét időszaka kezdődik. Annan jelentése megállapításának helyességét bizonyították a század első két évtizedének eseményei és folyamatai. Zavaros, kaotikus, egyre áttekinthetlenebb fejlődési szakasz kezdődött.

Minden eddigi kerek évfordulón megfogalmazódott az a kérdés, hogy vajon képes lesz-e az addig elért éveit megkétszerezni a világszervezet? Jelenleg erre különösen nehéz lenne választ adni. Prognosztizálni kellene a világ jövőjét, s külön, de ezzel összefonódva, a világszervezetét is. Az ENSZ-et államok alapították, működtetik, s valószínűleg a belátható jövőben is államközi szervezetként fejlődik tovább. Ennek iránya az államoktól függ. Az államoknak, mint a világrend alapvető politikai intézményeinek megszűnése nem valószínű, de nem is lehet kizárni azt, hogy esetleg különböző regionális közösségekbe koncentrálódnak. Határaik, fejlettségi szintjük, globális integráltságuk jellege, érdekeik, gazdasági és társadalmi szerkezetük, politikai berendezkedésük, bel- és külpolitikai viszonyaik és ezek következményei különösen hosszabb távlatokban nyilvánvalóan változhatnak. Az államokban uralkodó ideológiákra, a gazdaságra és a politikára, az államok közötti és az államok keretei közötti társadalmi viszonyok alakulására²¹ és a világszervezet működésére már az eddigiekben is hatott például, hogy a Szovjetunió és a szocialista rendszerek összeomlása nyomán a kapitalizmus a bolygón lényegében ellenható erők és globális politikai és gazdasági alternatíva nélkül vált ismét uralkodó rendszerré. A 21. század globális kapitalizmusa sokarcúbb, lényegesen differenciáltabb, mint a 19. vagy a 20. században volt. A rendszerben legdöntőbb szerepet játszó „modelljének”, az amerikai

²¹ Ennek fontosságát elsőnek talán II. János Pál pápa világította meg „Centesimus Annus” c. enciklikájában. Kifejtette, hogy a kommunizmus összeomlott ugyan, de a világ egyetlen olyan problémája sem oldódott meg, amelyik a kommunizmus megjelenésében szerepet játszott. Felhívta a figyelmet annak súlyos veszélyeire, ha a legrosszabb kereskedelmi kapitalizmus értékrendje válik a jövő cselekvés fő ösztönzőjévé. Úgy tűnik, ennek veszélyei nemcsak realizálódtak, hanem felerősödtek.

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

kapitalizmusnak jellemzésére alakította ki az Egyesült Államok egyik volt munkaügyi minisztere a szuperkapitalizmus jelzőt, amelynek főszereplői, a nagy nemzetközi társaságok intézményeinek sajátos vonásai és mechanizmusai sokoldalúan hatnak a globális rendszert általában jellemző viszonyokra. Kialakulhatnak-e egymással versengő szuperkapitalista koncentrációk? Azt sem lehet azonban kizárni, hogy a rendszer dezintegrálódik. Más erők is kialakulhatnak és más irányba terelődhet a világfejlődés.

Az Egyesült Államok legfőbb versenytársa a 21. században Kína lett. A Népköztársaság „hivatalosan” megőrizte „a kínai viszonyokra alkalmazott „szocialista” berendezkedését. A kínai állam és a nagyvállalatok is résztvevői a kapitalizmus globális rendszerében az állami és vállalati szintű éles gazdasági és politikai harcnak a piacok, a nyersanyagforrások és a politikai befolyási övezetek újrafelosztásáért. Azok a világkereskedelem feltételeit befolyásoló szabályok, amelyeket a GATT-ban és utódjában, a Világkereskedelmi Szervezetben az elmúlt évtizedekben kialakítottak, és amelyeket lényegében az EU is alkalmaz, sok területen ütköznek a piacaikat és befolyási övezeteiket védő és azok megváltoztatására törekvő államok érdekeivel. Nem valószínű, hogy Kína olyan globális hegemon állammá válik, amilyen az USA volt az 1945 utáni világban és hasonló szerepe lehet a világrend alakításában.

Az eddigi évtizedek tapasztalatai szerint a világszervezet működőképességéhez, programjainak sikeréhez és határozatainak végrehajtásához elengedhetetlen az adott kor vezető hatalmai közötti egyetértés és érdekazonosság vagy hasonlóság „kritikus” minimuma. Ezek az államok jelenleg az Egyesült Államok, Kína, az Európai Unió és Oroszország. Két további állam, az Egyesült Királyság és Franciaország vétőjoga miatt nemcsak a világszervezetben, hanem az ENSZ-en kívül is jelentős tényező továbbra is. Az ENSZ főtitkára a 74. közgyűlés általános vitájában, évi jelentésének bevezetése kapcsán felhívta a figyelmet arra, hogy a globális rendszerben új kockázati tényező körvonalazódik a horizonton: a világ kettészakadása két elválasztott és versengő világra, mindegyik a maga uralkodó hatalmával, valutájával, kereskedelmi és pénzügyi szabályaival, internetrendszerével, mesterségesintelligencia-kapacitásával és „zéró összegű” totális győzelemre törekvő politikájával.

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

A belátható, 10-20 éves időszakot valószínűleg a növekvő bizonytalanság jellemzi. Ha a nemzetközi kapcsolatok rendszeréből kiszorulnak az ENSZ Alapokmányának értékei és eszméi, és az államok politikájában a nacionalista neopopulizmus és különböző szélsőséges, a multilaterális együttműködés szükségességét tagadó politikai irányzatok terjednek, aláaknázzák a multilaterális együttműködés alapjait, amelyekre tevékenysége épül. Szükséges hangsúlyozni, hogy a multilaterális együttműködés jövőjét veszélyeztető problémák problémái nem Trump amerikai elnöknek a multilaterális együttműködési rendszert támadó politikai lépéseivel vagy más, hozzá ideológiailag és politikailag közel álló politikusok fellépésével kezdődtek. Ezek csak további jelentős zavarokat, kaotikus viszonyokat okoztak. Növelték a világpolitikában és a világgazdaságban a bizonytalanságot azzal kapcsolatban is, hogy a Trump-adminisztráció intézkedései az USA hosszabb távú elszigetelődési politikájának kezdeteit és a nemzetközi rendszerben a liberális internacionalizmus végét jelentik-e?²²

Lényegében a 21. század elejétől szaporodtak és jelentősebbé váltak különböző vezető hatalmak és a hozzájuk csatlakozott államok nemzetközi felhatalmazás nélküli politikai és katonai akciói, gazdaságilag protekcionista intézkedései is. Még nehezebbé váltak a lehetőségek arra, hogy a közös kihívásokra közös lépésekkel válaszoljanak. Több kisebb államban is megjelentek vagy felerősödtek és hivatalos politikájuk részévé váltak nacionalista, populista vagy más szélsőséges irányzatok, amelyek politikai gyakorlatukban annak ellenére hagyják figyelmen kívül az ENSZ Alapokmányában foglalt értékeket és követelményeket (nemzetközi szolidaritás, államok kölcsönös egymásra utaltsága, felelősségre vonhatósága, szuverén egyenlősége, az emberi jogok és az átlátható közös magatartási szabályok), hogy a globális hatalmi versengés, az egyoldalú előnyök érvényesítésére irányuló törekvések következményei számukra különösen veszélyesek, mint ezt történelmi tapasztalatok is bizonyítják.

²² Valószínű, hogy az ENSZ 75. évfordulójának évében sorra kerülő amerikai elnökválasztás kimenetele olyan kérdésekre is világosabb választ ad majd, mint az Egyesült Államok kivonulása a klímaegyezményből és a fegyverkezéssel kapcsolatos különböző megállapodásokból, az ENSZ békefenntartó tevékenysége elleni fellépések, az USA képviselőinek eltávozása az emberi jogok bizottságából, az USA migrációval összefüggő politikai lépései, illetve hogy a Világkereskedelmi Szervezet szabályait figyelmen kívül hagyó protekcionista és diszkriminatív politikája tartós politika marad-e, és hogy milyen globális következményekkel jár a nemzetközi multilaterális rendszer jövőjének alakulásában.

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

Figyelemreméltó, pozitív tény azonban, hogy a 74. közgyűlés általános vitájában az államaikat képviselő felszólalók döntő többsége az ENSZ mellett foglalt állást. Hasonlóan nyilatkoztak a civil szervezetek és a vezető egyházak képviselői is. Szükségesnek ítélték a multilaterális együttműködést és hasznosnak tartották az ENSZ programjainak túlnyomó többségét. Nem valószínű azonban, hogy mindezek könnyen és gyorsan tudnak érvényesülni a világpolitika és a multilaterális együttműködés gyakorlatában. A közgyűlés felszólalóinak többsége sok területen lehetségesnek és szükségesnek tartotta a reformokat is, köztük új multilaterális szabályokat és egyezményeket is különösen olyan területeken, ahol nyilvánvalóvá vált a meglévők ellehetetlenülése. Az esetleges új egyezmények esetén is valószínű, hogy a kis lépések és az egyes területeken elérhető sikerek közötti jelentős különbségek jellemzik majd a multilaterális együttműködés alakulását a jövőben is. Ez különösen áll a világszervezetben továbbra is központi szerepet játszó Biztonsági Tanács jövőjére.

Összefoglalva: az ENSZ globális multilaterális rendszere egyik legfőbb feladatának tartom annak megakadályozását, hogy a globális politikai és gazdasági versengés intenzívebbé válása és az egyes államok rövidtávú érdekeit maximalizáló politikák nyomán kialakuló ellentétek súlyos, kezelhetetlen globális válságokká váljanak, amelyek az első világháborút megelőző évtizedekhez hasonló hatalmi szövetségek, koalíciók, nagyobb vagy kisebb tömbök kialakításával veszélyeztetnék ismét a világot. Nemcsak lehetetlenítenék az emberiség jövőjét fenyegető közös gondok kezelését, hanem új fegyveres konfliktusokat eredményezhetnek. Azt is szükségesnek és fontosnak tartom megjegyezni, hogy szemben néhány politikus javaslatával, a világ belátható jövőben nem lenne képes az ENSZ rendszeréhez akárcsak megközelítően is hasonló kiterjedtségű és felhatalmazású szervezet létrehozására. Ezért is lényeges, hogy tagállamai, és különösen a vezető államok eleget tegyenek közösen vállalt kötelezettségeiknek, s nemcsak a világszervezetet, hanem a tagállamok kormányait is felelősségre lehessen vonni ennek elmaradásáért. Döntő fontosságú az is, hogy a nem állami szereplők is figyelemmel kísérik saját államuk magatartását, támogassák és ösztönözzék pozitív hozzájárulását a globális multilaterális együttműködéshez. Tény ugyanakkor az is, hogy hosszabb távon a globális multilateralizmus fenntarthatósága merész és jól megalapozott reformokat

Simai Mihály / A hetvenöt éves ENSZ és a multilaterális együttműködés jövője a polarizálódó és széteső világban

igényel, amelyek erősíteni tudják az együttműködés alapjait. Regionális szervezetek, valamint ún. „minilaterális” vagy „plurilaterális” egyezmények és programok elvileg segíthetik a globális együttműködés fennmaradását és erősítését, ha olyan közös elvekre épülnek, amelyeket az ENSZ Alapokmányában megfogalmaztak.

A globális közös jövőért, beleértve az ENSZ és a nemzetközi együttműködés jövőjét is, különböző szinteken és területeken Magyarország is felelős, közösen azokkal a kisebb államokkal, amelyek az ENSZ tagságának számszerűen túlnyomó többségét alkotják. Magyarország közel 80 nemzetközi szervezetben vesz részt. Ezek közel egyharmada olyan funkcionális multilaterális szervezet, amelynek közös szabályai, normái és működésének eredményei fontosak az ország biztonsága, gazdasága, társadalma és politikája szempontjából. Lehetőséget adnak számára, hogy méreteinél sokkal jelentősebb szerepet tudjon játszani a világ problémáinak kezelésében. Az ENSZ iskola is. A sokarcú és különböző problémákkal küszködő és politikai berendezkedésű államokból álló világban kell szinte naponta megtanulni az együttélést és az együttműködést. Hazánk ennek a világnak egyik sajátos „arca”. Abban nem különbözik a nagy tagállamoktól sem, hogy tényleges vagy vélt érdekei, közvetlen céljai és politikája ellentétbe kerülhetnek globális érdekekkel vagy a többségi határozatokkal. Ilyen helyzetek egyrészt behatárolják részvételét, másrészt politikájának lényeges feladatává teszik, hogy ne hátráltassa a kialakult helyzet részvételét más érdemi programokban, illetve hogy politikájával ne akadályozza ezek megvalósítását. Ha lényeges, nagy többség által támogatott kérdések ezek, szembenállásával vagy csak egyedül szigetelődik el, vagy más hasonló helyzetű és politikájú országokkal osztozik a politikai, gazdasági, esetleg etikai vagy más következményekben. Mindezek rendszeres és kemény kihívások a magyar politikát képviselni hivatott diplomaták számára is. Az eligazodás ebben a sajátos multilaterális világban azonban a tudomány számára sem könnyű.